

---

## IX Jornadas de Sociología FaHCE (UNLP) - 2016

### **Mesa 20: *El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas***

**Ponencia:** *Una indagación de la accountability social nacional a través de la apertura gubernamental argentina: ¿Cuál es el lugar encuentra la incidencia política en los Planes de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto?*

**Autora:** María Celeste Gigli Box (UNLP) | **Contacto:** [mcgb\\_br@yahoo.com.br](mailto:mcgb_br@yahoo.com.br)

**Abstract:** *Esta ponencia indaga sobre la accountability social nacional a partir de la apertura de la gestión de gobierno que nuestro país asume en los compromisos de sus Planes de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde su ingreso en 2013 (estos objetivos abarcan una serie de aspectos para la mejora de la gestión, orientados a una mayor rendición de cuentas, una mayor colaboración y participación ciudadana, facilitadas especialmente gracias al uso de Tecnologías de la Comunicación y la Información). Nuestro interés se centra en aquellos compromisos que reconocen el derecho cívico para la exigencia de una mayor rendición de cuentas en manos de la ciudadanía (accountability social), por lo que en las páginas que siguen, trabajaremos la porción de compromisos a la apertura que otorguen la posibilidad de un ejercicio efectivo de la incidencia política por parte de diferentes actores organizados de la sociedad civil.*

**Palabras clave:** gobierno abierto, *accountability* gubernamental, *accountability* social, incidencia política, Alianza para el Gobierno Abierto.

---

## Introducción

La creciente multiplicación y consolidación de las iniciativas de apertura gubernamental en la Argentina, nos exhortan a pensar, diseñar e instrumentar estrategias de gobierno abierto

integrales, efectivas, y que hagan de los los principios que le dan sentido (participación ciudadana, transparencia, colaboración y rendición de cuentas) algo tangible (Monsivais, 2005). De entre las múltiples demandas y *esperanzas* (López-Ayllón, 2004) depositadas en el gobierno abierto<sup>1</sup> (como la de ser una herramienta que desincentive la corrupción (Gascó, 2014; Cruz-Rubio, 2015), la posibilidad de modernizar los procesos gubernamentales que han quedado rezagados de otras olas modernizadoras (Ramírez Alujas, 2010; 2011), la solución para la ineficiencia en el uso de los recursos públicos, la contraloría constante en manos de la sociedad civil (Isunza y Olvera, 2006; Tena, 2009; Schauer, 2011; Vanhommering, 2012) entre otras), existe una que debería ser el primer objetivo en democracias tan desapegadas a la rendición de cuentas como las latinoamericanas (O'Donnell, 2004): la *accountability*<sup>2</sup> pública (Sharman, 2001)\_en todas sus dimensiones (vertical, horizontal y social)<sup>3</sup>, como uno de los vectores de la calidad democrática (O'Donnell, 2004; Przeworski, 1999)<sup>4</sup>. En estas líneas nos centraremos en la instancia social de la *accountability*, movidos por la sencilla razón que es la misma ciudadanía la que encarna la exigencia de una rendición de cuentas ejercida de manera constante por fuera de los canales institucionales -aunque con su acción pueda desencadenarlos- (Hevia de la Jara, 2005; Cunill Grau, 2009). Esta extracción ciudadana, la titularidad de este ejercicio en manos de individuos y/o actores organizados y/o una porción

<sup>1</sup> Tal vez la afirmación más contundente en este sentido sigue siendo la conocida cita de Coglianese (2009: 532) sobre la apertura de Barack Obama: *el repudio electoral a las políticas de la Administración Bush, combinados con la casi universal veneración del gobierno abierto como un ideal político, haría parecer la transparencia el dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea* (la negrita es nuestra). Allende lo ambicioso de esa apreciación, las pretensión del gobierno abierto se condensa en la construcción de confianza pública gracias a: 1) el fortalecimiento democrático (legitimidad cívica, por así decirlo), y 2) la eficacia y eficiencia gubernamental -principalmente en la provisión de servicios públicos modernizados- (McDermott, 2010).

<sup>2</sup> Más adelante volveremos sobre esto, pero sólo a fines de aclarar nuestra mención diremos que la *accountability* refiere al deber de las y los representantes de comunicar *ex ante* qué harán una vez electos (Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Carey, 2002) e informar de sus decisiones una vez en ejercicio, responsabilidad que debe conllevar la posibilidad efectiva de una represalia (política y/o legal) (Hickok, 1995; Carey, 2002). Nos referimos al término en su acepción original porque su traducción -'rendición de cuentas'- implica una suerte de concesión, un acto voluntario, del funcionario o político que explica su accionar (Schedler, 2008).

<sup>3</sup> La *accountability* gubernamental tiene diferentes direcciones (horizontal, vertical) e instancias (electoral, constante) y dimensiones (nacional e internacional). En la dirección horizontal, la *accountability* homónima (O'Donnell, 2004) es ejercida por las agencias públicas de control institucional (auditorías, contralorías, fiscalías, *ombudsman*, etc) a las que los funcionarios públicos responden *lateralmente* (Ackerman, 2004), pero que también pueden ejercer contralor cotidiano (O'Donnell, 1998), por lo que posee una instancia constante. En la dirección *vertical* encontramos el mismo titular -la ciudadanía- que ejerce su contralor en dos instancias: La electoral con la *accountability* vertical, donde será el escaño el que renueve (o no) su confianza al político (Conejero Paz, 2013), y 2) la constante en la *accountability* societal (con su instancia de contralor constante), como mecanismo de control reposado sobre dos actores: 1) los individuos (o *accountability* ciudadana) quienes activan los controles horizontales, y 2) la ciudadanía organizada (o *accountability* social) en organizaciones del tercer sector junto con los medios de comunicación masiva (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Vale mencionar que si bien ambas corren sobre vectores perpendiculares, están relacionadas (O'Donnell, 2004): el contralor social e institucional requieren de una ciudadanía informada -transparencia mediante-, y activa -para desatar los mecanismos de contralor institucional y ejercer los sociales (Juárez Rodríguez, Romeu Granados, Pineda Nebot, 2015). Y por último, la 3) *accountability* internacional o *tercera dimensión* de la rendición de cuentas (Pastor, 1999), ejercida fronteras afuera por actores transnacionales (organizaciones del tercer sector, organismos internacionales, etc.).

<sup>4</sup> La que precisa del subsidio obligatorio de la transparencia -publicidad y publicación de los actos gubernamentales-, junto con una ingeniería jurídico/administrativa que establezca un marco de responsabilidades en todos los niveles del Estado (Hickok, 1995; Morlino, 2005).

de la agenda de la opinión pública a través de los medios de comunicación, se acerca lo suficiente al fin del gobierno abierto en su aspiración a re-estructurar la relación entre la ciudadanía -organizada o no- y gobierno (a través de identificarla, comprometerla con la gestión de lo público (Noveck, 2009; Villoria Mendieta, 2014)).

Allende las iniciativas espontáneas que han surgido en el país desde 2010 a esta parte, los compromisos de la Argentina en apertura constan, de manera unificada desde el año 2013, en sus Planes de Acción<sup>5</sup> ante la *Open Government Partnership* o Alianza para el Gobierno Abierto (en más, AGA). Dentro de ellos, creemos que los mecanismos que promueven el contralor ciudadano resultan de crítica importancia, pero más robusto resultan si acaban por dar lugar a oportunidades efectivas de ejercicio del *advocacy*<sup>6</sup> o incidencia política (Sabatier, 1998; Sabatier y Weible, 2007), labor pasible de ser luego recuperada en avances tangibles en la influencia y participación de actores del tercer sector (Cohen y Arato, 1992; Avritzer, 1995; Fox y Brown, 1998) en el curso de la gestión pública (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Es por eso que en estas pocas hojas indagaremos la presencia de mecanismos para el ejercicio de la incidencia política en los Planes de Acción de la República Argentina ante la Alianza para el Gobierno Abierto, con un plan muy sencillo: comenzaremos con algunas precisiones conceptuales de los insumos teóricos principales, y paso seguido abordaremos cada uno de los tres Planes de Acción nacionales. Concluiremos, pues, con un análisis acerca de la presencia efectiva del/los mecanismo/s para el ejercicio de la incidencia política que contempla el avance hacia la apertura de la República Argentina.

## Precisiones conceptuales

### Apertura gubernamental

---

<sup>5</sup> Cada uno de los países integrante de la AGA presenta, a su ingreso, un Plan de Acción de dos años de duración (extendible de acuerdo al caso y actualizable sólo si hubiere una consulta con la sociedad civil). Cada Plan es una co-creación del gobierno y la sociedad civil, donde se plasman compromisos en transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación (para más información, cf. *Manual para los Puntos de Contacto de la Alianza para el Gobierno Abierto* (OGP, 2016) disponible [aquí](#)).

<sup>6</sup> Nos referimos a la labor de un universo heterogéneo de organizaciones del tercer sector -fundaciones, asociaciones, *think tanks*, etc.- dedicadas a la promoción y difusión de lo que constituye su objetivo específico de políticas (para lo que también desarrollan mecanismos de incidencia política). Tienen características similares -en cuanto al prestigio y permanencia en el tiempo- a los centros de estudio universitarios (Lupicca, Strazza, Uña, 2010), pero pueden presentar una estructura organizativa similar al privado. Suelen asumir un rol de fiscalización externa de la gestión de gobierno y/o de actores vinculados a sus temáticas de su interés (Weyrauch, D'Agostino, Richards, Browne, 2010).

Nuestro primero insumo teórico es el de más reciente en desarrollo conceptual, pero no por ello el menos complejo si atendemos las dificultades de su definición (Valenzuela Mendoza, 2012; Cruz Rubio, 2015). Si bien existe relativo consenso en sus principios<sup>7</sup> (la transparencia, participación y colaboración, invocados en la definición seminal<sup>8</sup> (Cruz-Rubio, 2015) del *Memorandum* del gobierno norteamericano del 21 de enero de 2009<sup>9</sup>), vemos la tecnología no encuentra un anclaje claro, aspecto que tendría que esperar hasta 2011 para resolverse en la Declaración de Gobierno Abierto (AGA), donde se establece a la apertura de la gestión pública como el reflejo de los tres principios mencionados -levemente reformulados-, y se agrega un cuarto: la tecnología e innovación [pública]. De este modo, los gobiernos incluidos en su esfera deben comprometerse con el acceso abierto a la tecnología y asegurar la capacidad de su uso<sup>10</sup>. Pero aún así, aquí debemos resolver esos principios para que resulten teóricamente operativos: Creemos que la posición presentada por Cruz-Rubio (2015) tomada de Hood y Jackson (1997) de asentar al gobierno abierto como una filosofía político-

<sup>7</sup> No contamos con el espacio para extendernos en esto, pero sólo para dar cuenta en una posición que sintetice la complejidad, creemos que Gascó (2014) rescata posiciones de consenso -ante la multiplicidad de maneras de definir gobierno abierto- y señala que la apertura invoca tres aspectos: 1) por un lado, la rendición de cuentas (con eventual premio/sanción a los funcionarios) que se desprende de la transparencia pasiva y proactiva (la cualidad pasiva o proactiva refiere al acceso de una persona física/jurídica a la información en guarda del Estado: para la pasiva, serán los organismos públicos quienes respondan ante la mera solicitud -por eso es signada como sinónimo de acceso a la información pública-. En la proactiva, referimos a la publicación de información por defecto -usualmente en sitios web de oficiales-, por lo que resulta sinónimo de *gobierno abierto* (Contraloría General de la República de Chile, 2012)). 2) Lo que llamaremos 'participación colaborativa' (fusión de la implicación en la toma de decisiones como en el diseño, producción, provisión y evaluación de servicios públicos). Y 3) la certeza que las instituciones políticas y administraciones públicas no son ya el único actor influyente en la gobernabilidad, por lo que es necesario expandir espacios de participación (para lo que se necesitan ciudadanos y organizaciones co-responsables).

<sup>8</sup> Lo que en la actualidad referimos como *gobierno abierto* es, una suerte de generación -por así decirlo- inaugurada por Barack Obama en 2009, pero no acuñó el término y el concepto cincelado por el *Memorandum* sólo agrega como novedad propia la noción de colaboración (en su connotación digital, de web social). Así, Obama reformula un concepto con historia previa, no carente de avatares: desde fines de los setentas a fines de los noventas del siglo pasado, hablar aludía a cuestiones relacionadas como al acceso a la información pública, la protección de datos, la publicidad de las decisiones gubernamentales ante la opinión pública y la reforma de las leyes sobre secrecía oficial (Chapman y Hunt, 1987)). Allende esto, podemos sintetizar la historia en tres hitos, en orden cronológico inverso: El primero, la promoción del *open government* en los reportes de la OCDE, con co-creación de valor público en una sociedad involucrada en la transparencia de la información pública y que participa en las decisiones cotidianas, y promueve e instrumenta la colaboración en sus servicios públicos (OCDE 2003, 2005a, 2005b). El segundo hito, inaugurado en Estados Unidos en 1966 con la sanción de las leyes FOI o FOIA (de *Freedom of Information Act*, es decir, Ley de Acceso a la Información), replicado en 1970 a Dinamarca y Noruega, a Francia y Países Bajos en 1978, Australia, Canadá y Nueva Zelanda en 1982, y demás sucesivas sanciones hasta la actualidad. Y el tercero, denominado 'Principio de Gobierno Abierto' en Estados Unidos, que refería al ejercicio efectivo del derecho a saber *sólo limitado cuando derechos fundamentales, intereses, y consideraciones requieran secrecía o confidencialidad y éstas, a su vez, deberían ser administradas por una autoridad competente para sopesar el interés público en apertura y disponibilidad* [de la información] (Parks, 1957: 186). Este principio se originó en el debate previo a la elección de 1956 sobre la secrecía gubernamental (Kalb, 2015) en el cual los dos partidos mayoritarios se comprometían a incorporar en sus plataformas el reaseguro del acceso a la información gubernamental bajo sus posibles futuras gestiones (Parks, 1957). Por entonces, los demócratas reprochaban a Eisenhower la práctica de posguerra de restricción y/o dilación de información no clasificada solicitada por el Congreso y particulares (Kalb, 2015).

<sup>9</sup> Es necesario aclarar que Barack Obama le dio contenido específico: por *transparencia* entendió la puesta a disposición continua de la información sobre la gestión (en toda materia pasible de rendición de cuentas) para fomentar el contralor social; por *participación*, la inclusión activa en la formulación de políticas públicas (lo que permite aprovechar conocimiento y experiencia fuera de sus técnicos). Y por *colaboración*, una dinámica gubernamental horizontalizada gracias a la cooperación con sectores sociales (ciudadanía -individual u organizada- y sector privado productivo), replicado en la administración pública con la coordinación de oficinas y funcionariado (Ramírez-Alujas, 2010).

<sup>10</sup> La *Declaración de Gobierno Abierto* de la Alianza para el Gobierno Abierto puede consultarse [aquí](#).

administrativa, es decir, un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo se debe gestionar según unos valores o principios determinados, es la manera de lograrlo. A lo que queremos darle una perspectiva *relacional* (Cruz-Rubio, 2014; 2015), es decir, dar cuenta de una nueva organización del sector público que modifica su interacción con la sociedad a través de diálogo intersectorial (Ramírez-Alujas, 2010) y dispositivos de colaboración como factores disruptivos de la organización burocrático-jerárquica. Dicho lo cual, seguimos a Gascó (2014) en su definición de apertura gubernamental: *‘gobierno abierto’ debe perseguir la maximización del valor público con mejores decisiones y políticas públicas, mayor eficacia y eficiencia, mejores servicios públicos* (Gascó, 2014: 19) con el norte en el bienestar del ciudadano de a pié. Para ello promueve *la transparencia y rendición de cuentas, la participación y colaboración, que apuesta por el co-gobierno y que [...] instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de gobiernos y gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable [...] a través de un uso intensivo de la tecnología* (Gascó, 2014: 19). Así, la transparencia y la participación no son novedades, pero sí el uso intensivo de la tecnologías, un factor de valor insoslayable en la canalización de dos fenómenos: 1) la demanda creciente de información pública, y 2) el acceso masivo a la ciudadanía a la arena política. De este modo, podemos afirmar que un gobierno abierto sin tecnología es posible, pero no podemos soslayar que aquélla acelera incomparablemente los procesos de apertura.

### ***Accountability* gubernamental<sup>11</sup>**

Nuestro segundo concepto determinante a estas líneas es la *accountability* social, al que por supuesto no podremos llegar sin antes hacer algunas breves precisiones acerca de la *accountability* gubernamental en general. Bovens (2007), señala que originariamente *accountability* gubernamental refería al llevar las cuentas en la administración pública (*bookkeeping function in public administration*). A finales del siglo XX migró hacia universos de sentido más propios de la política que de la contabilidad pública, manteniendo la connotación de responsabilidad que obliga a un agente público (profesional o político) a informar y justificar su proceder (Hernández y Arciniegas, 2011). Si bien la traducción

---

<sup>11</sup> La denominación *gubernamental* no es redundante. Tal vez en nuestros lares pueda parecerlo dado que el término suele aparecer sólo asociado a la gestión pública, y en mucha menor proporción a la rendición de cuentas empresaria (Siliceo, Casares, González, 1999; Caridad y Fernández, 2006). Lo cierto es que la *accountability* implica diferentes dimensiones en el quehacer humano: Sólo para recuperar un caso, Jabbara y Dwivedi (1989) registran hasta ocho tipos de ella, como la moral, la administrativa, la gubernamental, la gerencial, comercial, legal, profesional y jurisdiccional (Cf. Jabbara, John y Dwivedi, O. (eds.), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, Editorial Kumarian Press: Hartford).

‘rendición de cuentas’ resulta insuficiente al no connotar obligación por parte del funcionario, tomémosla por esa misma razón para poder luego integrar la *accountability* en nuestro decurso y así poder remarcar su significado. Siguiendo a Schedler (1999), es preciso remarcar que la rendición de cuentas se encuentra estrechamente conectada al poder<sup>12</sup>, lo que indica la suficiente generalidad conceptual como para diferenciarla de la mera *regulación* y el *contralor* (las que sólo tienen como arma procedimientos burocráticos para eliminar y/o minimizar la discrecionalidad en la gestión (Scheler, 2008)). De este modo, la rendición de cuentas admite que la política implica instancias de indeterminación<sup>13</sup> y la coloca en la esfera de la pregunta por el control<sup>14</sup>, desarrollando una ingeniería de regulaciones que no sofoquen al poder, un contralor parcial quienes deciden (Ríos Ramírez et al, 2014). Pero en su interior no alberga lo que implica la *accountability*: un dispositivo de domesticación del poder (por triple vía: 1) amenaza de sanciones<sup>15</sup>, 2) exigencia de transparencia y 3) la justificación de acciones<sup>16</sup>) condensado en dos componentes: la *answerability* (la acción de informar y explicar las decisiones implementadas)<sup>17</sup> y el *enforcement* (el cumplimiento de lo acordado so pena de sanción si existiere exceso en el ejercicio del poder)<sup>18</sup>. Para algunos autores (Ackerman, 2004; Bonilla, 2005) existe un tercer componente: la receptividad

<sup>12</sup> Como señala O’Donnell (2004) en las organizaciones políticas existe un dilema entre la agilidad [discrecionalidad] en manos de los funcionarios, y el potencial riesgo de que ella resulte en incentivo a abusar del poder.

<sup>13</sup> Poder y control resultan antónimos en el mismo punto en que el segundo anula al primero: poder indica, de suyo, la posibilidad de acción, de carencia de constricción.

<sup>14</sup> La misma pregunta que preocupó a Aristóteles, Locke, Montesquieu y Madison, como a Huntington, Linz y Stepan, O’Donnell y Zakaria (Deegan-Krause, 2000). De hecho, la pregunta por la *accountability* no es otra que la del control político en las poliarquías (Ríos Ramírez, 2014) en la que confluyen tres tradiciones (O’Donnell, 1998): para sostener el imperio de la ley, cada ciudadano está habilitado a participar en decisiones colectivas previamente institucionalizadas (democracia), si y sólo si todos -incluidos quienes gobiernan- se someten a la ley (república) con garantía de algunas libertades (liberalismo). Esto conduce a ver los mecanismos de *accountability* vertical y social (que condensan tradición democrática y virtud cívica republicana) y horizontales (tradiciones republicana y liberal) como expresión, cual forma gestáltica, de una organización estatal con equilibrio de poderes (república), límites al poder público (liberalismo) y participación política (democracia).

<sup>15</sup> La *accountability* abarca todo el espectro estatal (hasta el agente público de menor categoría es financiado con el erario de una comunidad por lo que su acción debería ser pasible de contralor), no obstante, se la ejerce en el llamado sentido restringido o político (Méndez, 2007), donde alcanza a un universo menor: políticos-funcionarios, legisladores y líderes partidarios. Los titulares *de facto* de ese ejercicio son los partidos políticos y demás opositores, OSCs, medios de comunicación, centros de estudio especializados (lo que no obsta mecanismos institucionales: defensorías ciudadanas, tribunales y oficinas de contralor administrativo; junto con el sistema judicial como garante de la legalidad y constitucionalidad del ejercicio ejecutivo y legislativo (*ibidem*)).

<sup>16</sup> En dos dimensiones: a) el contenido y ejecución de las políticas públicas; y b) integridad personal e idoneidad profesional de los decisores (Méndez, 2007)

<sup>17</sup> Es decir, la capacidad de sustentar una interpelación ciudadana activa (incluida la vida privada, si ella afectare la dimensión pública (Ríos Ramírez et al, 2014)), . Para Diamond y Plattner (1999), este ejercicio tiene dos dimensiones: 1) la informacional (se pregunta por hechos fiables) y 2) la argumentativa (alude a razones válidas).

<sup>18</sup> En cuanto al *enforcement*, en su significado más primario encontramos la capacidad de hacer cumplir las normas (su ejecución, propiamente dicha). Esto coloca el ejercicio de la *accountability* más allá de la mera capacidad de hacer preguntas que incomoden al poder, sino que éste debe asumir las consecuencias de su acción, incluyendo eventuales sanciones. Pero también implica que la buenas conductas puedan ser premiadas, por lo que se transforma en un incentivo para que los funcionarios practiquen una suerte de autocontrol del poder (Ríos Ramírez et al, 2014).

[*receptiveness*], que nomina la capacidad de los funcionarios de comparecer ante la ciudadanía teniendo en cuenta las expectativas de las partes interesadas (Ebrahim, 2000).

### ***Accountability social***

Dentro de los mecanismos de contralor mencionados *ut supra* (cf. nota al pié 3), la *accountability* puede ser ejercida por sectores organizados de la sociedad civil y medios de comunicación masiva -sin un calendario fijo-, para influenciar al sistema político y la burocracia (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Este tipo de contralor puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios, es decir, hacia un sector de la actividad gubernamental (contralor selectivo)<sup>19</sup>; y usualmente descansa en la intensidad de sus reclamos y el impacto que posean en la opinión pública: las sanciones son simbólicas, principalmente, a través de las reputaciones de los involucrados, pero también poseen una dimensión institucionalizada (las demandas se apoyan en la exigencia del cumplimiento de la ley y el debido proceso para actos ilegales, por lo que logran activar a agencias horizontales de control)<sup>20</sup>. Para materializarse, la rendición de cuentas social involucra dos componentes: por un lado actores, y por el otro formas de intervención social para sustentar las demandas de *accountability* legal (Peruzzotti, 2002). Entre los actores encontramos principalmente: a) movimientos sociales coyunturales directamente afectados por decisiones estatales, b) asociaciones ciudadanas profesionalizadas, y, c) periodismo de denuncia (*watchdog journalism*)<sup>21</sup> que visibiliza denuncias o iniciativas de a) y b) o bien es su titular según investigaciones propias o trascendidos *off the record* de fuentes gubernamentales (Peruzzotti, 2010). Y en cuanto a las formas de intervención social (que implican formas asociativas) encontramos: 1) Lo que genéricamente denominamos *organizaciones ciudadanas* (a su

---

<sup>19</sup> Además, al poseer una legitimidad que proviene del derecho ciudadano a peticionar la aplicación de la ley, no requiere una demanda extendida y puede ser instrumentada por un grupo (incluso uno de impacto relativo menor en el tablero de poder nacional (Peruzzotti, 1999).

<sup>20</sup> Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan que la eficacia aumenta si se logra una movilización social que interactúa con la dimensión legal y mediática: Los medios cubren y difunden la movilización, sociedad civil es informada por ellos y así se presiona a la Justicia a actuar. Además, existen otras consecuencias: la movilización social mediatizada ancla la atención en particulares damnificados (el ‘ciudadano de a pié’) desplazando la percepción del conflicto de los sectores de elite como sucede muchas veces en causas de corrupción dentro de la política nacional (Peruzzotti, 2008).

<sup>21</sup> La expresión indica algo así como ‘periodismo de perro guardián’, el que informa al público sobre hechos o circunstancias que deberían implicar una demanda de cambio por parte de la opinión pública (para eso verifican datos que proveen los funcionarios públicos acerca de su gestión, interpelan en entrevistas, o incluso realizan demandas que de otro modo no ingresarían en la agenda pública). Sus tópicos se concentran en la discrecionalidad en la toma de decisiones, la ilegalidad, los conflictos de intereses, la protección del consumidor, la contaminación ambiental, etc (para una mejor caracterización, cf. Hanitzsch, Thomas (2011): *Populist disseminators, detached watchdogs, critical change agents, and opportunist facilitators: Professional milieus, the journalistic field and autonomy in 18 countries*, en *International Communication Gazette*, volumen 73, número 6. pp. 477–494.

interior encontramos *think tanks*, fundaciones, centros de estudio, etc): Altamente profesionalizadas, comparten objetivo en el incremento de la transparencia gubernamental y la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas. Mantienen contacto con organizaciones y organismos internacionales, financiamiento externo -fundaciones y eventualmente gobiernos-, pueden constituir como capítulos locales de organizaciones de la sociedad civil transnacionales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). No sólo monitorean, sino que usualmente producen informes (resultan una fuente de información autónoma ante vacíos informativos oficiales o bien funcionan como fuente alternativa), relevan el desempeño de la gestión pública e incluso producen investigación aplicada (Peruzzotti, 2002; 2010). 2) Los *movimientos coyunturales* de protesta/demanda de rendición de cuentas, surgidos de casos puntuales de pedidos de justicia y esclarecimiento, afectados de manera directa por prácticas estatales discrecionales. Cuando logran captar la atención de los medios, poseen un impacto mayor del que gozan las iniciativas de las organizaciones ciudadanas. Y 3) el *periodismo de denuncia* bajo dos roles: a) aliado de actores sociales al darles visibilidad (vector que moviliza la opinión pública y permite ejercer presión efectiva sobre las autoridades); y b) periodismo de investigación, titular de denuncias a partir de investigaciones propias.

## **Incidencia Política**

Nuestro tercer concepto que activa el análisis para estas líneas es, sin duda, la noción de incidencia política<sup>22</sup>, una actividad determinante de (parte de) la ciudadanía organizada para influir en la formulación/implementación de políticas públicas, prácticas, ideas y/o valores (Krichesky, 2004) por medio de la persuasión y presión ante personas, autoridades, organismos internacionales y demás instituciones con diferente grado de poder (WOLA-CIPPEC, 2002), lo que implica, de suyo, un sector de la ciudadanía interesada y capaz de erigirse como decisora en el proceso de construcción de instituciones más responsables y equitativas (Krichesky, 2004). Al igual que la *accountability*, la incidencia política implica

---

<sup>22</sup> Es inevitable realizar una salvedad terminológica: *incidencia política* suele ser utilizada como la traducción adecuada del anglosajón *advocacy* ('abogar', 'defender'). Es decir, aquél el fenómeno definido por la protección de intereses, la promoción de cursos de acción, creencia(s) o causa(s), proveyendo del empoderamiento necesario a sectores sociales vulnerables (Currea Lugo, 2008; Hernández de Toro, 2010). Pero la práctica del *advocacy*, es también un mecanismo de influencia de políticas, posiciones o programas de cualquier tipo de institución para cambiar los resultados que afectan directamente la vida de las personas (Sharma, 2012), por lo que para que *incidencia política* sea el equivalente de *advocacy* precisamos de: 1) la pretensión de generar algún cambio en las relaciones de poder, y la influencia sobre centros de decisión (gubernamentales o no). Además, esos dos aspectos deben recoger dos interlocutores clave: aquél por el se aboga y aquel ante el que se aboga (Alonso de Vega, 2012). Pero aquí no terminan las aclaraciones necesarias. La idea de *advocacy* suele estar asociada al *cabildeo* y al *lobbying* -el acto de influenciar la legislación en cualquier nivel de gobierno (Vernick, 1999; Berry, 2015)-, y aquí los errores se multiplican: el *lobbying* alude a la influencia sobre legislación dentro de una cámara, el *advocacy* excede estas funciones, y en español, el *cabildeo* es una técnica de incidencia y no implica un espacio específico como el legislativo (WOLA-CIPPEC, 2002; Barón, 2004).



una relación con el poder en el intento de cambiar su equilibrio entre la ciudadanía y el poder público gracias a la generación de nuevos canales de diálogo (junto con el conocimiento situacional necesario: conocimiento del entorno político, disposición para presentar sus intereses de manera pública y voluntad de desarrollar destrezas para resolver problemas complejos decidiendo colectivamente (Sinker, 2001).

Es imposible pensar la incidencia política sin dos de sus componentes principales: sus titulares y sus fines. Los primeros son diversos: de manera sólo indicativa, encontramos Centros de Investigación Privados (de actividad principalmente académica), Centros Académicos (educación superior), *Advocacy Groups* (promocionan derechos y canalizan demandas cívicas pero también retoman funciones de las dos categorías anteriores) y Fundaciones Políticas (vinculadas a un líder, sector o partido). En cuanto a sus funciones -no excluyentes entre sí-, encontramos la de ser ámbitos de difusión, legitimación de políticas, redes de conocimiento (generan contactos para alentar la participación de expertos en alguna instancia de la política pública), y pueden ser soportes de actividad política (para un actor político determinado (Weyrauch y Echt, 2012)<sup>23</sup>. Por otro lado, los fines, que surgen a la hora de resolver cambiar algún/os aspecto/s de la realidad social (organizadas en un conjunto de diferentes estrategias, multidimensionales y sistemáticas (WOLA-CIPPEC, 2002)<sup>24</sup> de construcción de sinergias)<sup>25</sup>. Y en esta labor la apertura y transparencia resultan determinantes, por lo que un gobierno abierto y el ejercicio de la incidencia política están íntimamente relacionados: para incidir es necesario poder participar -por lo que debe existir

---

<sup>23</sup> Esta enumeración es sólo indicativa. Si recuperamos el trabajo de Uña, Lupicca y Strazza (2010) encontramos que, si la dinámica de la incidencia también resulta determinada por su funcionamiento interno, la estrategia de funcionamiento en el debate público, su relación con otros actores relevantes y sus fuentes de financiamiento. Esto nos muestra que el universo de la incidencia no es uniforme ni homogeneizable (Baier y Bakvis, 2001; Uña, 2006), y nos previene de la importancia que revisten sus configuraciones y dinámicas, tan determinantes como sus fines.

<sup>24</sup> Es inevitable mencionar que el diseño de las estrategias de incidencia revisten un proceso deliberado y racionalmente basado en las cualidades y recursos con que se cuenta, plasmados en *planes de incidencia* (Sprechmann y Pelton, 2001).

<sup>25</sup> Es en la construcción de sinergias donde las ventajas de una implementación de un gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2010; 2011) se acercan a los de la incidencia política: dado que incidir implica una relación permanente entre la sociedad civil y el Estado (Baltazar y McKinsley, 2005), donde la participación en las decisión de éste último conlleva un ejercicio más transparente de la gestión y por tanto, una democracia más real (WOLA-CIPPEC, 2002). Esto no es lo único que resulta más *real* si media ejercicio de la incidencia: la participación también se concreta de una manera más efectiva (Batilwala citado en Sinker, 2005) en la toma de decisiones gubernamentales o en otros espacios de poder (Baltazar y McKinley, 2005), al desplegarse la posibilidad de que diferentes sectores de la sociedad puedan valerse de sus agendas y tener impacto en las políticas públicas. Esta participación sistemática, organizada y democrática en la toma de decisiones que afectan o afectarán a su vida, guarda una relación directa con lo que la noción de participación pública ha revestido en la esfera del gobierno abierto (Ramírez Alujas, 2011; Pineda Nebot y Jasulaitis, 2013; De los Ríos y Ortiz de Zárate, 2014). Y esta perspectiva, vuelve a la esfera de la incidencia para ser vista desde aquí como una manera de ejercer poder, el poder de la sociedad civil (Wola-CIPECC, 2002; Baltazar y McKinley, 2005). Ello evoca el empoderamiento que los abordajes de gobierno abierto (Güemes y Ramírez Alujas, 2014; Guerra Ford, 2014) depositan en aquella y de la que gran parte de su misma esencia es depositaria: la convergencia se hace evidente cuando se asigna el sentido de la influencia que ejerce la incidencia política: *la participación de [las y] los ciudadanos en las decisiones sobre asignación de recursos y la determinación de prioridades* (Sinker, 2005: 6), para *ejercer una influencia sobre las relaciones de poder o de cambiar estas relaciones* (Ibidem: 8).

garantías en el ejercicio de derechos básicos (libertad de asociación, expresión, etc.)- y una mínima de transparencia a través de dos vectores: 1) ejercicio del derecho de acceso a la información pública (sin él, no se obtiene la información suficiente para analizar un problema, proponer soluciones plausibles y planificar una estrategia de acción) y 2) una rendición de cuentas mínima, sobre todo en la etapa de acuerdos específicos sobre políticas públicas (WOLA-CIPPEC, 2002)<sup>26</sup>. Y por cierto, también existe una relación con la *accountability* social, dado que el acceso a los medios de comunicación resulta determinante para mostrar a la opinión pública una causa o idea necesaria para generar cambios (a mayor concentración mediática la incorporación de una causa en la agenda resulta menos probable).

\* \* \*

Estas líneas intentan indagar el ejercicio de la *accountability* social por parte de las organizaciones que realizan incidencia política en una gestión abierta. Pero no avanzaremos sólo sobre su mera presencia en los PAN por lo que profundizaremos en el modo en que la incidencia es considerada. Para concretarlo, tomamos el esquema de Krichesky (2004)<sup>27</sup> y lo adaptamos según aspectos conceptuales procedentes a la apertura (Ramírez-Alujas y Nasser, 2014); pero sin olvidar la dimensión performativa del gobierno abierto, es decir, los compromisos efectivos de los PAN de la región (Gil García, José y Gabriela Quintanilla Martínez, 2013; Ramírez Alujas, 2013; Ramírez-Alujas y Naser, 2014). Así, cotejaremos en los PAN los siguientes tres aspectos<sup>28</sup>:

1. Fomento e incentivo concreto al involucramiento de la ciudadanía organizada en el proceso de apertura de gobierno pero también colaboración en las actividades de transparencia y rendición de cuentas de aquéllas (como por ejemplo, inclusión efectiva en el proceso de diseño de la apertura acompañada de la colaboración gubernamental en actividades de sensibilización o generación de masa crítica, etc.)

---

<sup>26</sup> Los autores también agregan dos requisitos más, igual de importantes: la equidad social, económica y cultural (la exclusión y pobreza debilitan la capacidad de organización) y la descentralización (incidir implica acceder a quienes tienen poder de decisión: la centralización no permite acceso alternativo por diferentes canales a la misma organización).

<sup>27</sup> Estos aspectos forman parte del documento de las Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de Ashoka sobre *Incidencia en Políticas Públicas* (realizado en Buenos Aires, hacia noviembre de 2003).

<sup>28</sup> Estos criterios serán planteados bajo una expectativa de mínima (por ejemplo, la presencia de al menos *una* única referencia acerca de la promoción de la incidencia política, *un* mecanismo concreto de participación, etc). Esta decisión no busca favorecer los PAN, sino que es consciente de su modesta presencia de participación organizada ciudadana.

2. Caracterización de la amplitud<sup>29</sup> de la apertura gubernamental<sup>30</sup> con involucramiento efectivo de la incidencia política (es decir, la tendencia hacia un Estado abierto, no sólo un gobierno -poder ejecutivo- abierto)
3. Perfil de la incidencia política promovida, según niveles: 1) nivel *normativo* (incidencia en normas, leyes, reglamentaciones); 2) nivel *procedimental* (cambios en las prácticas -se instituyan o no en un correlato normativo posterior-); 3) nivel *subjetivo*<sup>31</sup> (cambios en los valores que guían a la gestión reflejados en la implementación efectiva).

### Planes de Acción en Gobierno Abierto de la Argentina (2013 - actualidad)

Antes de comenzar, remarquemos que los PAN son el elemento que permite la participación de un país en la Alianza, emergentes de un proceso de co-creación del gobierno y la sociedad civil<sup>32</sup>. Acorde la Alianza, los NAP deben fijar objetivos ambiciosos (es decir, que promuevan *reformas* para mejoras sustantivas a través de iniciativas nuevas o de procesos en curso) y relevantes en sus cuatro valores<sup>33</sup>: 1) transparencia (publicación de la información, garantía

---

<sup>29</sup> Es decir, incluyendo a los tres poderes del Estado en la rendición de cuentas.

<sup>30</sup> Por *sentidos* referimos a lo que la literatura llama tipos de accountability (vertical, horizontal y social). Decidimos referirlos como ‘sentidos’ porque los tipos de *accountability* funcionan como vectores (poseen una dirección y un sentido -sus nombres lo sugieren-). Este apartado debería incluir también el *alcance* institucional de la incidencia política (agregación nacional, provincial o local). Vale mencionar que el II PAN menciona iniciativas locales incipientes, pero hemos preferido dedicarnos sólo a la dimensión nacional esperando que los Planes de Acción locales avancen en lo tocante (para más detalle, cotejar las iniciativas de PAN locales [aquí](#)).

<sup>31</sup> Aunque el gobierno abierto implique principalmente modificaciones críticas en la gestión pública -al menos en su estadio actual de desarrollo práctico y académico-, la apelación al ‘cambio de paradigma’ que requieren aquéllas aluden a esquemas culturales y hasta modelos mentales (Maríñez Navarro, 2013; Ramírez Alujas y Nasser, 2014; Insulza, 2014), que son planteados como condición previa a la apertura, como requisito concomitante o incluso como una consecuencia (López Egaña, 2014). Cualquiera fuere la dinámica, creemos con Ramírez-Alujas y Nasser (2014) que es necesario un descentramiento del modelo burocrático precedente hacia la centralidad del ciudadano en la gestión (tanto en los aspectos modernizadores y apegados a la practicidad -como la versatilidad digital y los servicios públicos-, hasta los más densos en calidad democrática y legitimidad -como la rendición de cuentas y la participación ciudadana-).

<sup>32</sup> Los países no se suman por propia voluntad a la AGA. Existen unos criterios de elegibilidad: para comenzar, mostrar avances en transparencia presupuestaria, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y el compromiso de promover participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y toma de decisiones (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013). Luego de la solicitud formal al Comité Directivo de la AGA, se debe superar la etapa de ‘las expectativas comunes’ (del aspirante y la AGA) que consta de: 1) redacción del *Plan Marco* que incluirá los esfuerzos iniciales, 2) la redacción de compromisos preliminares redactados con consulta pública (al sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil) para identificar capacidades propias e intereses en apertura, 3) desarrollo del PAN que integre lo anterior y pasible de: a) autoevaluación (con sesiones de trabajo de los países miembro y el Comité Directivo), b) presentar el informe anual del progreso del PAN y c) someterse al Informe de Evaluación Independiente (órgano técnico que evalúa los avances en los PAN). 4) Someter el borrador a consultas con países pares y el Comité Directivo. 5) Aceptación pública de la *Declaración de Principios* de la AGA (disponible [aquí](#)), y entrega del PAN final para el sitio web de la AGA.

<sup>33</sup> Los valores de la Alianza expresan los valores de la apertura, que funcionan como vectores, pero no son los únicos parámetros a los que los países postulantes deben adecuarse: Con esto nos referimos a los desafíos de la apertura: 1) Mejora de los servicios públicos (a través de la promoción de innovación pública o privada); 2) Aumento de la integridad pública (con fortalecimiento de la ética pública y la lucha contra la corrupción, supervisión del financiamiento de campañas políticas,

para el ejercicio del acceso a la información y acceso abierto<sup>34</sup> a la información gubernamental), 2) rendición de cuentas (promoción de normas y mecanismos que obliguen a actores gubernamentales a justificar acciones, responder críticas y responsabilizarse por incumplimiento en leyes o compromisos), 3) participación pública (diálogo sobre las políticas/programas de gobierno para una gobernanza más responsiva) y 4) tecnología e innovación (capacidad de brindar libre acceso a la tecnología y potenciar su uso<sup>35</sup>). También deben presentar compromisos específicos, medibles y con plazos precisos. Si nos adentramos en el caso nacional, la historia de la Argentina con la AGA comienza con su petición de ingreso -a través de la Jefatura de Gabinete- hacia noviembre de 2012, la que se efectiviza en 2013 (luego del proceso descrito en la nota al pie 32). El decurso dentro de la Alianza cuenta ya con dos PAN (el segundo subdividido en dos documentos, tomados aquí por separado). Veamos pues, la presencia de los componentes del esquema presentado más arriba:

- **I Plan de Acción de la República Argentina (2013-2015)**: El Plan inicial destaca la decisión de valerse de la tecnología -en los programas implementados y los compromisos asumidos- al servicio de la reconfiguración de las relación Estado-ciudadanía en términos de equidad, respeto por la diversidad e integración regional (objetivos a los que además subordina al gobierno abierto). Demanda para la apertura comprensión, convencimiento y capacitación (pág. 2), colocando a la ciudadanía como centro (pág. 15) en interacción con agentes públicos, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil (esto nos sugiere que por la primera interpreta el llamado *ciudadano de a pié*, no ya a la ciudadanía organizada). Paso seguido lista los esfuerzos realizados antes de 2013 en el desarrollo de la sociedad de la información, gobierno electrónico y servicios públicos, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública, donde se agrupan planes y programas relacionados con la tecnología en la gestión en general (no necesariamente la apertura); y por último, enumera casi una veintena de compromisos (en firma digital, software público, reforma judicial, etc). En términos de nuestro esquema, la construcción de una sinergia conformada por la inclusión efectiva de la incidencia política en ejecución de la apertura, como el apoyo en la promoción de esas tareas (u otras relacionadas con la apertura) no se hace presente: se menciona la

---

y la libertad de expresión); 3) Gestión efectiva de los recursos públicos (en presupuestos, fiscalización, gestión de recursos naturales y asistencia financiera externa); 4) Promoción de comunidades más seguras (con medidas sanitarias, seguridad pública, amenazas climáticas; 5) Mejora de la *accountability* corporativa (con responsabilidad social empresaria en medioambiente, defensa al consumidor). Para más detalle, cf. *Articles of Governance OGP*, disponibles [aquí](#)

<sup>34</sup> Es necesaria una aclaración terminológica en ‘acceso abierto’, traducción de la expresión ‘apertura por defecto’ (*open by default*) lo que asume que la información en manos del gobierno resulte disponible para cualquier ciudadano con las únicas excepciones de la privacidad personal y la seguridad nacional (para cotejar la expresión en contexto, cf. Ministerio de Hacienda y Administración Pública de España (2013): *Tendencias actuales en iniciativas de Open Data*, disponible [aquí](#))

<sup>35</sup> Esto remite a estrategias de gobierno electrónico (*e-government*) para las que la AGA exige explicitar su contribución al fortalecimiento de la transparencia, rendición de cuentas y/o participación ciudadana (Unidad de Apoyo, 2016).

participación de ONGs (sic) en el Foro de Agenda Digital -programa en el que funcionó el grupo de trabajo donde se elaboró el propio PAN<sup>36</sup>-, pero no se avanza más que en esa inclusión no vinculante propia de la co-creación (esta ausencia nos impide, de suyo, encontrar asidero para el tercero componente de nuestro esquema, el perfil de la incidencia política). En cuanto a la amplitud de la rendición de cuentas gubernamental con involucramiento efectivo de la incidencia política, encontramos sólo dos referencias: la más contundente en términos de amplitud -pero sin incluir a la labor de incidencia- como es el compromiso de un Proyecto de Ley de Reforma del Poder Judicial -orientada a la transparencia-, y el segundo, sólo con participación indirecta de la incidencia -en tanto que miembro del grupo de trabajo en el programa Agenda Digital- para la elaboración de un manual de buenas prácticas en apertura con aplicación de los tres poderes en respectivas agregaciones (pág. 18). No se invocan estrategias para implementar en los demás poderes del Estado, e incluso no podemos rastrear la invocación implícita de ellos en el proceso de apertura.

● **II Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017)** [[Documento 2015](#)]<sup>37</sup>: Invocando la apertura como un vector para la inclusión social y la participación colaborativa de los diversos actores (aclarando que es la transparencia el medio que permite a la ciudadanía informada ejercer y ampliar sus derechos), asegura una serie de medidas no específicas de gobierno abierto<sup>38</sup> a las que incluye entre los principios de apertura. En este PAN, la incidencia política aparece, sin duda, más involucrada que en el anterior<sup>39</sup>: fue el actor que instrumentó la ampliación de la participación de organismos públicos en los compromisos (pág.12), se menciona explícitamente la voluntad de recibir iniciativas para la eventual incorporación en los compromisos, y se la incorpora como actor determinante en el compromiso primero que desarrolla las capacidades del Estado en apertura (pág. 18), y está

---

<sup>36</sup> Aspecto que no debe ser visto como una concesión, sino que constituye un requisito de la metodología de trabajo exigida por la AGA, bajo el genérico aspecto de ‘consultas a la sociedad civil’ (cf. Nota al pie 32)

<sup>37</sup> Este PAN tiene la particularidad de su provisoriedad: Se lo elaboró hacia la mitad del 2015, con la previsión del cambio de gestión nacional próxima -y la consecuente implementación por un nuevo gobierno-. Por ello presenta seis compromisos de medio término, donde el último de los cuales es, precisamente, la elaboración de nuevos compromisos para el futuro inmediato.

<sup>38</sup> La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522), modificación del Código Civil y Comercial (26.994) y el programa Precios Cuidados. A esto agrega dos modificaciones más, éstas sí más cercanas a la apertura de la gestión y la promoción de la transparencia y participación respectivamente: la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos (25.600) y el conjunto de Leyes de Protección al Consumidor (es decir, la verificación del cumplimiento de la ley 19.511 (Metrología Legal), la 24.240 (Defensa del Consumidor), 22.802 (Lealtad Comercial) y 25.065 (Tarjetas de crédito).

<sup>39</sup> Es necesario agregar que este mayor involucramiento se vio herido hacia fines de agosto de 2015, donde trece de ellas presentaron un comunicado (disponible [aquí](#)) ante la Jefatura de Gabinete de Ministros retirándose del PAN luego de la decisión unilateral de la coordinación de cambiar la metodología previamente acordada, junto con el reclamo por la falta de respuesta de la propuesta de once compromisos para su evaluación y eventual incorporación en el borrador final (decisión que no se condice con la explícita indicación del PAN de atender pedidos de las OSC (página 16)). Esto recortó gran parte de la legitimidad del proceso de conformación del PAN, una exigencia imprescindible de la AGA y de los principios básicos de la apertura como tal.

presente en los restantes, como el que sustenta la política nacional de datos abiertos, por ejemplo. Esto ya nos muestra que podremos encontrar, en términos de nuestro esquema, un panorama más promisorio (no sólo en términos del diseño del PAN sino en la implementación de los compromisos), que podría comenzar a cincelar una sinergia simétrica cada vez más sólida (es decir, no sólo colaboración desde la incidencia política en la ejecución de políticas, sino también del Estado en su labor). Una incidencia efectivamente incorporada en la hechura e implementación de la ruta crítica que guiará la apertura del siguiente bienio es un paso adelante, y la lógica colaborativa que implica incluirla como un actor más nos asegura la simetría necesaria: el Estado que cuenta con el trabajo de la sociedad civil organizada, de cuyo está promoviendo su labor y demandándola para favorecerse de ella entre sus órganos. En cuanto a nuestro segundo interés -la amplitud de la apertura- encontramos sin dudas una alcance creciente con relación al primero Plan, pero una modestia preocupante en el avance a un Estado abierto: la convocatoria explícita -a través de su metodología- a los demás poderes del Estado (página 13) resulta promisorio, pero no podemos negar que no es más que una referencia, una simple invitación, y no resulta acompañada por ninguna estrategia de acción para el gobierno como para la incidencia (tampoco los compromisos se proponen acciones en avanzar sobre un Estado abierto). Por último, en cuanto al perfil de la incidencia, el trabajo colaborativo previo a la conformación del borrador del PAN, la inclusión en los compromisos, y la enunciación de la voluntad de receptividad ante propuestas de las organizaciones que realizan incidencia (cf. nota al pie 39) nos coloca en sólo dos niveles de nuestro esquema: el *procedimental*, dado el involucramiento de la incidencia en la confección de la apertura e implementación en diferentes órganos del gobierno -lo que constituye un cambio en las prácticas ineludible en la manera en que se gestionan los cambios en la administración pública-, pero también creemos que existe impacto a nivel *subjetivo*, dado que incluir a la incidencia como actor en la implementación de la apertura conlleva un cambio en la manera en que los cambios en la gestión pública son pensados). Desde ya, el primero nivel (normativo), no lo encontramos en este caso: si bien el PAN invoca modificaciones normativas, éstas son sindicadas a la gestión ejecutiva nacional.

- **II Plan de Acción de la República Argentina (2015-2017)** [[Documento 2016](#)]: Esta segunda parte del segundo PAN se coloca bajo una coyuntura institucional diferente (no ya por el cambio de gestión a nivel nacional, sino por la creación de un Ministerio específico para la implementación de la apertura y los instrumentos que lo acompañan (decreto del Plan

de Apertura de Datos (117/2016) y la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, dos mecanismos que los documentos anteriores no poseían). Allende esto, el PAN enuncia explícitamente que la apertura incluye una interpelación por el rol de cada una de las partes intervinientes y la transformación en la creación e implementación de políticas públicas (pág. 5). En relación a nuestro esquema, la incidencia se mantiene involucrada en los compromisos (más numerosos y desarrollados que en los documentos anteriores), pero encuentra un rol más circunspecto a la colaboración, resignando implementación (y por esto la sinergia vuelve a perder simetría: son las organizaciones las que aportan a una política implementada claramente por organismos del Poder Ejecutivo Nacional). La amplitud se angosta, y sólo encontramos una estrategia apuntada a la transparencia en el Poder Judicial en el Compromiso Once (pág. 46). aunque están involucrados como actores participantes en la implementación. Esta suerte de ensanchamiento de los compromisos por la acción de la importancia de la estrategia de apertura nacional, implica un acotamiento de la incidencia, por lo que en términos de los perfiles de ella, comprobamos que la labor normativa que podría asumir acaba por ser ejercida por el Ejecutivo Nacional<sup>40</sup>, y sólo nos deja pensar en una incidencia de perfil procedimental, es decir, en un rol que implica cambios en las prácticas pero sólo como acompañante de la iniciativa que asume el Ministerio de Modernización.

## **Comentario Final**

Terminamos estas líneas con unas brevísimos comentarios acerca de lo expuesto. El primero es un balance, de resultado neto positivo: si pensamos los tres PAN en una línea de tiempo que baña el casi lustro 2013-2017, la organizaciones de la sociedad civil ganan preponderancia no sólo en la puesta en común de su experiencia en la incidencia política, sino en la participación activa en la implementación de los procesos de apertura. Esto nos lleva, sin solución de continuidad, a encontrar un cambio innegable en la implementación de una modificación en la gestión pública: la política pública como tal puede estar altamente influenciada -e incluso implementada- por actores que no pertenecen al ecosistema de la administración pública (fuere como agentes, funcionarios o equipos técnicos). Al menos, en lo que hace a políticas de apertura de la gestión.

---

<sup>40</sup> Desde ya que el Decreto de Datos Públicos es un ejemplo, pero también lo es la iniciativa de Acceso a la Información Pública enviada a la Honorable Cámara de Diputados a comienzos de 2016.

Lo segundo es menos alentador. Y tiene que ver no sólo con la inclusión en términos absolutos de la incidencia política a la gestión de la apertura, sino con las condiciones de ella: es necesario hacerlo bajo criterios que hagan de ella un requisito en la apertura principalmente por la experiencia que atesoran en cuestiones de rendición de cuentas, transparencia y promoción de la participación), y una vez instituida como tal, es necesario trabajar en la manera en que las organizaciones co-construyen los PAN y la implementación de la apertura<sup>41</sup>: se deben garantizar espacios equitativos para cada una de ellas -las más grandes no deben prevalecer sobre las más pequeñas-, si se escoge un sector de ellas, pues esa muestra debe ser representativa del universo de la incidencia política nacional, no deben alcanzar el acceso a la co-creación del PAN basadas en conocimiento personal de los actores involucrados, se deben establecer mecanismos internos de comunicación entre el universo de la incidencia y las oficinas encargadas de la apertura gubernamental, y una serie de contingencias más que deben ser superadas en el caso de querer contar con la *expertise* que la incidencia política puede aportar a la apertura del Estado de la manera más institucionalizada posible. Por supuesto, siempre en aras de la legitimidad de los Planes de Acción.

Lo tercero -y último-, es una falencia que podríamos demandarle solución al avance de las políticas de apertura -por el cambio de valores que conllevan-: es necesario que el Estado que decide abrirse promueva el ejercicio de la incidencia política (no sólo que sea permeable a lo que ella puede aportar). Sobre todo, porque este universo resulta aún más adelantado en cuestiones de apertura que aún no integran los PAN ni las aperturas de hecho, como pueden ser los mecanismos de cabildeo, el ejercicio del lobby local y todo el universo de actividad de gestión que acontece entre funcionarios y sectores sociales, entre otros fenómenos que la apertura de la gestión aún no ha podido capturar pero que no debe pasar más tiempo sin hacerlo.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, John (2006): *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación: México DF.

---

<sup>41</sup> Recomendamos especialmente el documento de la Alianza Regional y Transparencia Internacional (2013). *El Rol de la Sociedad Civil en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)*, disponible [aquí](#).



- Baltazar, Patrick y Andrés McKinley (2005): *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*, Editado por WOLA - CEDPA: Washington DC.
- Berry, Jeffrey (2015): *Lobbying for the people: The political behavior of public interest groups*, Princeton University Press: New York
- Bovens, Mark (2007): *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal 13 (4): 447-468.
- Carey, John (2002): “Accountability” en *Les Intraduisibles*, IPSA. Consultado el 25 de mayo de 2016, [aquí](#)
- Caridad, Migdalia, & Fernández de Pelekaïs, Cira. (2006). *Perfil unitriádico de empresas responsables (accountability)*, Revista de Ciencias Sociales, 12(1), 46-61.
- Coglianese, Cary (2009): *The transparency president? The Obama administration and open government*, Governance, 22(4), pp. 529–544.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992): *Civil Society & Political Theory*, MIT Press: Cambridge.
- Contraloría General de la República de Chile (2012): *Manual de Buenas Prácticas para la Tramitación de Solicitudes de Acceso a la Información*, Contraloría General de la República de Chile: Santiago de Chile.
- Cunill Grau, Nuria (2009). *Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad*, en “Gestión y política pública”, número 18 (1), pp. 3-37.
- Gil García, José y Gabriela Quintanilla (2013): *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*, INAP: México DF
- Guerra Ford, Mauricio (2014) *La experiencia del gobierno abierto en el Distrito Federal* en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez-Alujas y José Bojórquez Pereznieto: *La Promesa del Gobierno Abierto*, IFAI: México DF.
- Güemes, Cecilia y Álvaro Ramírez-Alujas (2014): *Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana* en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez-Alujas y José Bojórquez Pereznieto: *La Promesa del Gobierno Abierto*, IFAI: México DF.
- Hernández de Toro, José (2010): *La valoración de la Incidencia Social y Política: propuesta de un modelo y aplicación al caso de Intermón Oxfam*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, España
- Hevia de la Jara, Felipe José (2005): *El concepto de rendición de cuentas y sus usos: Proyectos políticos en pugna*, en Alejandro Monsiváis (comp.) “Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas”, Instituto Federal de Acceso a la Información-Centro Mexicano para la Filantropía: México DF.
- Fox, Johnatan y David Brown (eds.): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, The MIT Press, 1998.
- Kalb, Deborah (2015) *Guide to US Elections* (séptima edición), CQ Press: New York.
- Krichesky, Marcelo (coord): *Las OSC y la incidencia en las políticas educativas en América Latina. Nuevos desafíos para emprendedores sociales de Organizaciones No Gubernamentales*, Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows Ashoka sobre Incidencia en Políticas Públicas, Buenos Aires, 2004.
- López-Ayllón, Sergio (2004). *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM: México DF.

- Marínez Navarro, Freddy (2013) ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? en Revista de Gestión Pública, Volumen II, Número 2, Julio-Diciembre, pp. 303-333
- Monsivais, Alejandro; et al (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, s/d: México DF
- Morlino, Leonardo (2009): *Democracias y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas (267): Madrid
- Noveck, Beth (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington DC: Brookings IP.
- Obama, Barack (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government*, Oficina Ejecutiva del Presidente de los EEUU de América, Washington DC. Disponible [aquí](#)
- \_\_\_\_ (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, Paris: OCDE.
- \_\_\_\_ (2005a). *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OCDE.
- OCDE (2005b). *Public Sector Modernisation: Open Government*, Paris: OECD Observer
- O'Donnell, Guillermo (2004). *Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations*, en O'Donnell, Guillermo (comp) "Dissonances. Democratic Critiques of Democracy", University of Notre Dame Press: Indiana. pp 99-109
- Open Government Partnership (2012): *Articles of Governance* (s/d), disponible [aquí](#)
- Ortiz de Zárate, Alberto y Nagore De Los Ríos (2014): *Gobierno Abierto, la experiencia del País Vasco (Irekia y Open Data Euskadi)* en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez-Alujas y José Bojórquez: La Promesa del Gobierno Abierto, IFAI: México DF.
- Peruzzotti Enrique (1999) *Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina* en Isidoro Cheresky: Innovación Política, EUDEBA: Bs Aires
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2000): *Societal Accountability in Latin America* en Journal of Democracy número 11. pp 147-158.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002): *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, GEL: Buenos Aires.
- Peruzzotti, Enrique (2010): *La política de accountability social en América Latina* en Olvera, Alberto y Isunza, Ernesto: "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social", Miguel Ángel Porrúa: México DF.
- Pineda Nebot, Carmen y Iasulaites, Sylvia (2013): *Una administración pública transparente, participativa y responsable: el uso de las TICs*, ponencia ante el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG - Instituto Nacional de Administración Pública, septiembre, Madrid.
- Przeworski, Alain; Stokes Stephen, et al. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Ramírez Alujas, Álvaro; Rivera, Matías; Feliú, Ximena (1998). *Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica*, ensayo aparecido en "Visiones Estratégicas para Chile", UCP (UC)- ILPES, Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010). "Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea". Revista Buen Gobierno 9: 94-133.
- \_\_\_\_ (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". Revista Enfoques N° 15, diciembre, pp. 99-125

- \_\_\_\_\_ (2013): *Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*, ponencia ante el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), septiembre 2013.
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Alejandra Naser (2014): *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, CEPAL: Santiago de Chile
- Ríos Ramírez, Alejandra; Cortés Arbeláez, Alejandro; Suárez Valencia, María Camila; Fuentes Vélez, Laura (2014): *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*, Colombia Internacional, Universidad de Los Andes, núm. 82, septiembre-diciembre. pp. 261-288
- Juárez Rodríguez, Gregorio, Romeu Granados, Jordi y Carmen Pineda Nebot (2015): *La accountability pública: un concepto abierto*, ponencia ante el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, septiembre de 2015.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, en Paul Sabatier (ed.) "Theories of Policy Process", Westview Press: New Jersey
- Schauer, Frederick (2011). *Transparency in Three Dimensions*, University of Illinois Law Review, Vol. 1. pp: 1339-1357.
- Schedler, Andrea; Diamond, Larry y Marc Plattner (1999): *Conceptualizing accountability* en "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies", Lynne Rienner Publishers, Boulder: 13-28
- Schedler, Andreas (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): México DF.
- Siliceo, Alfonso, David Casares y José Luis González (1999). *Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional*, editorial McGraw-Hill: Mexico DF.
- Sirker, Karen (ed.): *Manual de incidencia política, comunicación y formación de coaliciones ciudadanas*, Curso de Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social (Banco Mundial), octubre-noviembre de 2002.
- Sharman, Lord (2001): *Holding to account, the review of audit and accountability for central government*, Treasury: Londres.
- Tena, Jordi (2009) *Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica* en Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) N° 128. pp. 89-121
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Luciano Strazza (2010): *Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina*. Fundación KAS: Buenos Aires.
- Vanhommering, Iris y Philip Karré (2012): *Public Accountability in the internet age*, ponencia ante la 8th Transatlantic Dialogue 'Transitions in Governance', Radboud University Nijmegen, Junio de 2012
- Valenzuela Mendoza, Rafael (2012): *Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública*, ponencia ante el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Vernick, Jon (1999): *Lobbying and advocacy for the public's health: what are the limits for nonprofit organizations?*, en American journal of public health 89.9. pp 1425-1429.

- Weyrauch Vanesa, Julia D'Agostino, Clara Richards y Francisca Browne (2010): *Tierra fértil. La gestión del conocimiento sobre incidencia en políticas públicas se asoma en América Latina*, editado por CIPPEC: Buenos Aires.
- Weyrauch, Vanesa y Echt, Leandro. (2012). *Guía N°1: Qué es un plan de incidencia. Por qué planificar*, en “¿Cómo diseñar un plan de incidencia en políticas públicas?”, CIPPEC: Buenos Aires.